

민주화 이후의 에콰도르 민주주의: 1979-2010*

김 달 관
단독/서울대학교

Kim, Dal Kwan (2011), La democracia ecuatoriana después de la democratización: 1979-2010.

Abstract En 1979 se empezó la democratización ecuatoriana, sin embargo por la caída económica continuada y la corrupción ha sido aparecido el movimiento indígena en plena escala desde 1990. Los tres presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez que habían sido electos por las elecciones durante 1997-2005, han sido destituidos coactivamente por las sublevaciones ciudadanas antes de cumplirse sus periodos de la presidencia nacional. Las sublevaciones ciudadanas que se han opuesto en las políticas económicas y la corrupción, dieron la legitimidad al parlamento que iban a destituir a los tres presidentes, y también las autoridades militares lo aceptaron indirectamente. Las posiciones de las ciudadanas sobre la política ecuatoriana son evidentes al ver las investigaciones de opiniones públicas. En las investigaciones de opiniones públicas sobre la democracia en 2001, 2003 y 2006 se mostraron las desconfianzas de las ciudadanas en cuanto al régimen político como el gobierno, el parlamento y el partido político. Por ello, este artículo intenta investigar la democracia ecuatoriana después de la democratización en 1979 hasta el presente, pero no el punto de vista de la institución o la estructura sino el punto de vista del movimiento de sociedad civil.

Key words Ecuador, Democracia, Sociedad Civil, Movimiento de Sociedad Civil, Movimiento Indígena
에콰도르, 민주주의, 시민사회, 시민사회운동, 원주민운동

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015).

이 증가하면서 강력한 시민사회운동이 출현했기 때문이다(Massal 2006, 110). 특히 에콰도르에서 1990년대 시민사회운동의 재출현은 워싱턴 컨센서스에 따른 광범위한 국가의 변화과정에서 발생했다. 구조조정 정책과 신자유주의 정점에 따른 결과로서 국가기능 ‘축소’에 따라 많은 부문에서 특히 건강과 교육부문에서 국가개입이 축소되었다. 국가개입 축소 정책은 국가재정과 재분배 능력이 축소되어 많은 영역에서 탈집중화 현상이 촉진되었다. 다른 한편 국가기능 축소로 보다 많은 사회적·문화적 파편화를 발생시켰고, 이에 국가는 더 이상 전체로서 국민을 대표할 수 없는 상황에 이르렀다(Massal 2006, 110-111). 이러한 상황에서 1990년대와 2000년대 에콰도르의 시민사회 운동에서 무대와 주인공이 변모했는데, 1990년대까지 중요한 주체는 노조였지만, 이후에 원주민이 중요한 주체로 등장했다(Verdesoto 2005, 51). 그리고 2000년대 중반에는 도시민이 중요한 주체로 등장했다. 이처럼 1979년 민주화 이후 정당체제의 파편화, 높은 사회동원, 통치성(Gobernabilidad) 문제에도 불구하고 시민사회운동 관점에서 에콰도르 민주주의가 향상되었다고 지적했다(Tanaka 2003, 15; Ospina 2009).

민주주의(Demos-Kratia)란 아리스토텔레스가 정치체제를 언급하기 위해 처음 사용한 용어로서 어원적으로 “Kratia”는 정부권력을 의미하고 “Demos”는 사법적 권한을 갖는 시민단체를 의미한다(Gallino 1995, 268). 그러나 현대의 민주주의란 정부의 역사적 형태로서 특정한 이념이라기보다는 정부구성과 정치적 결정을 위한 절차적 규칙의 총체 또는 방식이다. 따라서 민주주의는 기본적으로 본질과 관련이 있다기보다는 절차와 관련이 있다. 다른 한편, 민주주의란 국민을 위한 국민의 정부로서 형식적 측면에서 민주주의는 국민의 정부라는 것이고, 본질적 측면에서 민주주의는 국민을 위한 정부라는 것이다. 형식적 민주주의(Democracia Formal)와 본질적 민주주의(Democracia Sustancial)에서 민주주의는 2가지 의미가 있는데, 그것은 첫째, 목적과는 상관없는 과정에 대한 규칙을 의미하고 둘째, 특정한 목적의 총체로서 사법적 측면뿐만 아니라 사회적 측면에서도 평등의 목적을 지향한다(Bobbio 1998,

441-452).

이에 본 연구는 민주주의가 국민을 위한 국민의 정부라는 관점에서 정치 체제, 구조, 제도라는 측면보다는 민주주의에서 가장 중요한 정치적 주체인 시민사회의 관점에서 에콰도르 민주주의를 살펴보고자 한다. 제도적, 구조적 관점에서 민주주의 연구는 변화를 중시하지 않는 정적 연구이고 종국적으로 제도와 구조만 고친다면 민주주의에 자동적으로 도달할 수 있다는 인식이 있다. 그러나 실제의 라틴아메리카에서 민주주의 문제는 구조와 제도가 부족해서 민주주의를 성취하지 못한 것이라기보다는, 그것은 첫째, 제도와 구조 자체가 사회변화에 부응하지 못한 경우이고 둘째, 설사 현실에 부응하는 제도와 구조라 할지라도 제도의 적용과 실천에 따른 문제가 보다 심각한 경우이다. 반면, 정치적 주체로서 시민사회를 중심으로 하는 민주주의 연구는, 변화하는 사회의 역동성을 이해할 수 있고, ‘새로운’ 민주주의 구성에 기여할 수 있다. 시민사회를 중심으로 하는 민주주의 연구는 종국적으로 시민사회의 각성을 촉발시키는 진보적이고 적극적인 인식이 존재한다. 따라서 민주주의에서 정치적 주체로서 시민사회에 의한 이들의 노력을 중심으로 민주주의를 이해하는 것은 의미 있는 일이다. 시민사회 개념은 근대적인 민족국가 형성이나 정치체제의 변화 속에서 시민사회 개념이 달리 사용되었다. 현재의 시민사회는 높은 자율성을 갖는 국가 외부의 조직과 실천의 영역으로 이해되었다. 마르크스주의는 경제조직만을 시민사회의 구성요인이라고 인식했지만, 본 연구는 시민사회를 국가나 생산과 직접 관련이 없는 영역으로 이해하고자 한다. 그러나 그 효과는 정치적이다. 왜냐하면 국가 외부에서 여론형성을 통하여 국가에 영향력을 끼치는 것이 시민사회의 주요한 역할이기 때문이다(신광영 1995, 118-19).¹⁾ 따라서 본 연구는 시민사회의 구체적 행위

1) 마르크스적 의미의 시민사회는 역사적으로 특수한 생산형태라는 의미를 중심으로 생산관계의 총화 또는 물질 토대를 가리킨다. 그람시의 시민사회는 물질적 생산과 정인 경제영역에 속하지 않는 조직 또는 국가에 의한 통제나 영향을 받지 않는 조직으로서 시민들에 의해 운영되는 조직이다. 그람시의 시민사회는 상부구조 1층에 해당한다. 이 상부구조의 2층에 국가가 위치하며, 마르크스식의 정치적, 법적 상부

자인 시민사회운동을 중심으로 에콰도르 민주주의에 어떤 역할을 했는지를 고찰하기로 한다.

에콰도르 민주주의에 대한 선행연구는 대부분 제도적, 구조적 관점에 의한 연구이다. 최근의 연구로는 산체스(Francisco Sanchez)의 『성취하지 못한 민주주의 또는 잘못 성취한 민주주의: 에콰도르 정치체제 관점에서, 1979-2002』(2008)와 베르데소토(Luis Verdesoto)의 『에콰도르의 제도와 통치성』(2005)이 있다. 이 연구는 제도적 관점에서 에콰도르 민주주의가 통치성의 어려움을 겪고 있다고 보고 어떠한 제도적 조건에서 민주주의가 가능한지를 살펴보고 있다. 또한 에체베리아(Julio Echeverría)의 『차단된 민주주의: 에콰도르 정치구조의 이론과 위기를 중심으로』(1997)가 있는데, 특히 이 연구는 선거를 중심으로 민주주의를 연구한다.²⁾ 이처럼 제도, 정치대표체제 관점에서 에콰도르 민주주의에 대한 연구가 있지만 시민사회운동 관점에서 민주주의의 연구는 부족한데, 이러한 관점에서 본 연구는 의미가 있다고 하겠다.

이에 본 연구는 제2장에서 1979년 민주화 이전의 에콰도르, 민주화 과정, 민주화 요인 등을 고찰한다. 제3장에서는 원주민 운동(1990-96), 제4장에서는 부까람의 퇴진(1997), 제5장에서는 마우앗의 퇴진(2000), 제6장에서는 구띠에레스 퇴진(2005) 과정을 시민사회운동 관점에서 에콰도르 민주주의의 역동성을 살펴보고자 한다. 마지막은 결론으로 에콰도르 민주주의의 도전과 한계를 논의하려 한다.

구조에 해당한다. 그러나 마르크스나 그람시 모두 시민사회를 국가에 대비되는 개념으로 사용했다. 하버마스는 시민사회를 개인들이나 가족의 사적 영역과 이들 사이의 상호작용을 통해서 발현되는 관계의 영역인 공적 영역으로 구분한다. 공적 영역은 경제적 활동이나 통치행위가 아닌 자유로운 사회성원들이 공개적으로 의견을 표출하는 곳으로 보았다(유평무 1995).

- 2) Francisco Sanchez(2008), *Democracia no lograda o Democracia mallograda: Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*; Luis Verdesoto(2005), *Instituciones y Gobernabilidad en el Ecuador*; Julio Echeverría(1997), *La Democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*.

났다. 국제수지 적자로 인해 평가절하를 단행하면서 10여 년 동안 안정되었던 물가가 상승했다. 이에 국민의 시위가 증가했다. 이것은 전통적 경제구조의 침식을 반영하는 1차 생산품 수출모델의 위기였다(Mora 2008, 99).

그러나 1972년부터 에콰도르는 석유를 수출하게 되면서 1970년대 경제호황을 누렸다. 1972년 이후 석유생산의 빠른 확대로 석유수출국이 되었고 라틴아메리카에서 가장 빠른 경제성장을 성취할 수 있었다. 1972-1981년 동안 연평균 GDP성장은 8%이었다. 석유가격 상승과 석유수출에서 나오는 공공수익 증대는 에콰도르 정부가 국제수지의 지속적인 적자 비용을 충당하기 위해 국내세금에 의존하던 상황으로부터 자유롭게 해주었다. 또한 정부가 적극적인 산업발전 정책을 시도할 수 있었고 사회간접자본 시설과 사회투자를 가능하게 해주었다. 에콰도르 수도인 끼또 근처 오리엔테(Oriente) 지역에서 발견된 석유 매장량은 과야킬에 근거한 전통적인 해안지역 과두세력에 휘둘리지 않는 경제의 핵심으로 부상했다. 이에 석유에서 나오는 수익금에 의해 군사정부는 경제계획을 실천할 수 있었고 다양한 국가기구도 창설했다. 1976-1980년 사이에 가장 높은 성장률은 공공부문 고용에서 나타났는데 10% 이상을 기록했다(Corkill 1985, 63).

2. 1979년 에콰도르 민주화

바나나 붐 시대까지 과두세력이 에콰도르 사회에서 지배적이었다면 석유가 등장하는 1970년대 초부터 국가가 헤게모니를 획득했다. 즉, 국가의 주요한 재정수입은 농산물 수출에 의한 관세가 아니라 석유수출에 의한 것으로 대체되었다. 이에 지역발전은 민간기업에 의존하기보다는 공공투자에 보다 영향을 받았다(Núñez 1992, 274). 이처럼 사회전반에 개혁이 필요한 상황에서 과두세력을 대표하는 5번째 재임중인 이바라(Velasco Ibarra) 대통령을 군부가 1972년에 퇴진시켰다. 혁명적이고 민족주의적인 성향을 대표하는 로드리게스(Guillermo Rodríguez) 장군이 대통령이 되었다. 이후 1976년 민간인에게 정부를 이양하는 계획인 “사법적 재건 계획(Plan de Reestructuración

은 사회변화를 위한 중요한 키워드였다. 그러나 1980년대 민주주의가 부상함에 따라 ‘참된 삶(La Buena Vida)’에 대한 시민사회의 요구가 증가했다. 그리고 1980년대 말에 ‘새로운’ 시민사회운동과 대리인이 출현했다(Andrade 2009, 8).⁴⁾

3. 1979년 민주화 요인

1979년 에콰도르에서 민주화가 시작된 요인은 무엇인가? 정치적인 관점에서 첫째, 1970년대 에콰도르 삼두정권은 베네수엘라 모델을 추구했다. 그래서 베네수엘라의 푼토피호 체제의 기능적 유효성으로 인해 당시 에콰도르 군사정부의 많은 사람들은 헌법적 질서복귀를 지지했다(Núñez 1992, 259). 1970년대 에콰도르 군사정부는 석유수익에 기반한 발전과 대의민주주의를 추구하면서, 내부적으로는 협력을 중시하고 외부적으로 폐쇄적인 양당제에

4) 라틴아메리카의 전반적인 시민사회운동 특징 하에서, 1990년에 발생한 원주민 봉기를 시작으로 2000년까지 에콰도르에서 원주민 운동은 탈식민적(decolonial) 전환을 위한 것이었다. 그러나 2000년 이후에 원주민 운동은 영향력을 상실하기 시작했고 2011년 현재 원주민 운동은 정체 상태에 있다. 시민사회운동은 1997, 2000, 2005년에 대통령을 강제로 퇴진시키면서 영향력이 증가했다. 특히 2005년 루시오 구피에레스 대통령 퇴진 시에 적법성과 민주주의를 주장했다. 현재 원주민 운동은 영향력을 상당히 상실했으나, 시민사회운동은 일정한 영향력을 유지하고 있다. 운동의 주체 측면에서 시민사회운동은 개인주의적 시민이고 원주민 운동은 사회적 소수자라는 차이점이 있다. 그러나 원주민 운동과 시민사회운동의 운동영역이 공적 영역이라는 공통점이 있다.

〈서구의 신사회운동과 라틴아메리카의 (대안)사회운동의 특징〉

| 구 분 | 등장시기 | 등장배경 | 운동주체 | 운동영역 | 운동의 경향 | 근대적 가치와 관계 |
|-----------------|----------|-------------------------------------|----------|-------|---|--------------------|
| 서구 신사회운동 | 1960년대 말 | 포디즘, 케인즈적 경제체제→포스트 포디즘, 신자유주의적 경제체제 | 개인주의적 시민 | 사적 영역 | 정체성 정치 (identity politics) →동일성의 정치학 | 근대성의 내부 |
| 라틴아메리카 (대안)사회운동 | 1990년대 | 정치적 민주화, 신자유주의적 세계화 | 사회적 소수자 | 공적 영역 | 정치적 정체성 (identity in politics) →차이의 정치학 | 근대성의 외부 →탈근대성인식 |

자료: 김은중(2010), 「정치적 민주화 이후 라틴아메리카 인권정치와 대안사회운동」; 김은중(2010), 「트랜스모더니티 혹은 반헤게모니 생태학: 비판이론의 탈식민적 전환을 중심으로」; 김은중(2009), 「유럽중심적 근대성을 넘어서: 권력의 식민성과 경제사유」, 위의 내용 중에서 관련 부분을 저자가 요약, 편집했음.

기초하는 베네수엘라의 폰토피호 체제 모델을 추구했다(김달관 2006, 101). 당시 에콰도르 군사정부는 석유수익에 따라 기업인, 중산층, 군부 등 일련의 지지세력 증가에 따라 자신감이 생겼다. 이에 1978년 신헌법을 통해 원주민에게도 투표권을 허용했다. 둘째, 입법부에 대한 국민의 정치적, 윤리적 신뢰가 하락했는데, 그것은 야당에 의해 자주 발생하는 정치적 폭로주의에 대해 국민이 실망했기 때문이다(Núñez 1992, 272). 셋째, 군사정부는 과두세력보다는 새로운 젊은 기업인 집단과 기술관료에게 헤게모니를 부여했다. 과두세력의 위상회복을 방지하는 방식으로 2개의 헌법안, 국민투표를 통한 승인, 정당법 제정, 총선 등이 포함되었다. 특히 전통적인 보수세력을 약화시키고 사회민주주의(Socialdemócratas)와 기독교민주주의(Democristiano)에 기초하는 양당제를 구축하려는 것이었다(Núñez 1992, 259). 넷째, 1976년부터 군사정부의 사회적 탄압으로 노동조합(Frente Unitario de los Trabajadores: FUT, Unión Nacional de Ecuadores: UNE)과 학생운동(FESE, FEUE) 등에 의한 시민사회운동이 지속되었다. 이에 따라 1972년부터 군사정부가 갖고 있던 영향력이 감소했다. 특히 1977년 아스뜨라(Aztra) 지역의 노동자를 학살하면서 군부의 영향력은 감소했다(Méndez 1991, 39-40).

경제적 관점에서 첫째, 1970년대 군사정부는 수입대체 전략을 통한 ‘국가발전모델’로 인해 다양한 사회부문을 통합하는 노력을 대표했다. 에콰도르 경제에 급진적인 변화를 이룬 석유자원의 개발은 군사정부에 의해 적극적으로 추진되었다. 에콰도르 역사에서 처음으로 국가재정을 과두세력의 세금에 의존하지 않아도 되었다. 이에 군사정부는 민족자본을 위한 개혁을 시도했고 4개 영역에 중점을 두었는데, 그것은 산업화 촉진, 농업개혁, 국가개혁, 세정개혁이었다. 그러나 장기적으로 외채도 꾸준히 증가했다(Barrera 2001, 83-84). 둘째, 민족주의적 석유정책의 중요성으로 인해 에콰도르는 석유수출국기구(OPEP)에 가입했다. 이에 석유와 관련된 사업에 국가가 직접 개입하면서 국가는 모든 가스 생산과 석유 정제에 독점적 지위를 갖게 되었다. 이러한 요소들은 서로 상승 작용하여 사회민주주의와 기독교민주주의를 추구하는 민

족주의적 소장과 정치 지도자인 하이메 롤도스와 우르타도(Oswaldo Hurtado)가 대통령과 부통령이 될 수 있었다(Núñez 1992, 274). 셋째, 군사정부는 과두 세력이 아닌 새롭게 출현 중인 기업인 이해에 부응했다. 이러한 측면에서 의미 있는 성과는 경제의 국가부문을 공고화했고, 새로운 기업인의 사회적, 정치적 위상을 강화했으며, 또한 중산층을 확대했다(Núñez 1992, 259).

사회적 관점에서 첫째, 군사정부는 일반대중과 관련된 기초 생필품(연료, 식량, 의약품)에 보조금을 지급했고 대국민서비스(교육, 보건, 전기, 체육)를 크게 향상시켰다. 둘째, 문자해독 캠페인과 전국 도서관 진흥(Sistema Nacional de Bibliotecas)을 통한 대중교육과 문화진흥체계의 발전에 영향을 끼쳤다. 셋째, 페루지역 사막화가 에콰도르 남쪽지역까지 확대되면서 환경피해로 인한 농민 이주는 빈곤증대, 산업화, 도시화 과정을 형성했다. 넷째, 지방과 지역에 원주민 조직이 형성되면서 민주주의의 사회적 기초를 확대했고, 전국적인 원주민 교육 체계(Sistema Nacional de Educación Indígena)를 창설했다(Núñez 1992, 273).

III. 원주민 운동: 1990-1996

에콰도르에서 원주민 운동은 1990년 원주민 봉기를 시작으로 에콰도르 사회에 큰 반향을 일으켰고, 이후 1990년대와 2000년대의 에콰도르 민주주의에도 영향을 끼쳤다. 에콰도르에서 원주민 운동이 등장하게 된 배경은 첫째, 역사적으로 스페인 식민지가 되면서 원주민은 인종적, 문화적 측면에서 500년 이상 차별과 배제의 대상이었다. 둘째, 1982년 신자유주의 도입과 1992년 신자유주의 가속화를 채택하면서 에콰도르 사회에서 더욱 강화된 배제의 대상이 되었던 것이 근본적 요인이었다(Barrera 2001, 44). 셋째, 1978년 신헌법에서 문맹자에게도 선거권을 허용하면서 원주민이 투표를 할 수 있게 되었다. 넷째, 원주민 운동은 1986년 ‘에콰도르 원주민 연맹(CONAIE)’과 원주민의 정치조직인 파차쿠티(Pachakutic)이 창립되면서 보다 활성화되었다. 마지막으로 원주민 운동의 뛰어난 동원능력과 다종족국가(Estado Plurinacional)

를 추구하는 정치적 지향성이 원주민 운동에 영향을 끼쳤다(김달관 2010).

1990년대 원주민 봉기는 민주적 이행기가 10년이 지났지만 에콰도르 정치에서 원주민의 참여와 요구가 잘 받아들여지지 않고 있음을 보여주었다. 원주민은 에콰도르 민주주의에서 어떠한 다른 사회부문과 계급보다 더 지배와 배제에 대해 반감을 느꼈다. 에콰도르 정부는 이들의 반감을 흡수하거나 완화시키려는 노력을 하지 않았고 이에 새로운 형태의 한계가 만들어졌다. 이러한 상황은 1990년대와 2000년대까지 지속되었다(Sanchez-Parga 2007, 123).

이러한 상황에서 1990년대 원주민 운동과 특히 1997년 부까람 대통령 퇴진, 2000년 마우앗 대통령 퇴진, 2005년 구띠에레스 대통령 퇴진 등을 통해 시민사회운동이 증가하고 있음을 보여주었다. 원주민 운동은 이러한 과정에서 에콰도르 민주주의에 영향을 끼쳤다. 부까람 정권은 종족부(Ministerio Étnico)를 창설하여 원주민 운동 내부를 분열시키기 위해 개입했으나, 원주민 운동의 부까람 정부에 대한 반감은 부까람 퇴진에 직접적으로 영향을 미쳤다(Guerrero 2003, 218). 또한 2000년 1월 경제위기 와중에 마우앗 정권이 달러화를 공표하면서 원주민 운동은 새로운 시민봉기를 시작했고, 주요 도로를 점거했으며, 여러 지역에서 “국민의회(Parlamento del Pueblo)”를 창설했다. 2000년 1월 20일 약 8천 명의 원주민이 끼도로 행진을 시작했고, 1월 21일 사법부 건물을 점거했으며, 대통령 궁을 점거하려고 전진했다(Hidalgo 2006, 273). 에콰도르에서 시민사회운동은 2000년 1월 21일 군인과 원주민의 시민봉기로 절정에 이르렀고 마우앗 정부는 퇴진하게 되었다. 2000년 1월 21일 가장 놀라운 것 중의 하나는 원주민 운동과 군부가 동맹을 취한 것으로써 라틴아메리카에서 볼 수 없었던 동맹이었다(Walsh 2001, 183).⁵⁾ 2000년 1월 시민봉기에 참여한 현역 대령인 구띠에레스는 이때 정치적으로 알려졌고,

5) 라틴아메리카에서 일반적으로 군부에 대한 이미지는 폭력과 인권침해 등의 부정적 인식을 갖고 있다. 그러나 에콰도르 경우에 군사정부 시대의 부정적 인식이 없다고 할 수 없지만, 다른 한편으로 현재까지 에콰도르 군부는 질서, 안정, 균형 등의 긍정적인 인식이 보다 많이 존재한다(Pazmiño 2005, 31).

원주민 운동의 지지로 2003년에 대통령이 될 수 있었다. 그래서 원주민 운동도 구띠에레스 정부에 참여하기도 했으나 구띠에레스가 선거 캠페인 때의 약속을 이행하지 않자, 원주민 운동은 구띠에레스 정부에서 나오게 되었다. 2005년 4월 15일 대법원과 관련된 위헌성으로 사회혼란이 발생하면서 도시민이 중심이 된 시민봉기에 의해 구띠에레스도 퇴진하게 되었다.

1990년대 전개된 시민사회운동과 정치적 갈등은 정치위기로 인식된다. 이러한 정치위기는 사회적, 경제적 측면에서 유래하는데, 그것은 경제의 갑작스런 하락에서만뿐만 아니라, 국민의 기본적 필요에 대한 불만과 빈부증가로 인해 나타났다. 이러한 문제는 정치대표영역(입법부)에 위치하며, 이에 정당과 의회와 관련이 있다. 결론적으로 1990년대 원주민 운동을 필두로 시민사회운동은 에콰도르의 사회변혁과 민주주의에 영향을 미쳤다고 할 수 있다(Echeverría 2006, 25).

074

075

IV. 압달라 부까람의 퇴진: 1997년

부까람 정권 이전인 두란(Sixto Durán, 1992-96) 대통령 동안에 모든 공공기관들은 부패 스캔들로 전염되어 있었다. 지도부를 혁신하지 못한 전통적인 정당들의 위기와 1980·90년대 지속적인 경제위기로 인해 에콰도르는 불안정한 상태에 있었다. 이러한 정치적, 경제적 상황은 정치적 후견주의(Clientelismo)가 나타날 수 있는 배경이 되었다.⁶⁾ 정치적 후견주의의 대표적인

6) 에콰도르 정치에서 민주주의를 어렵게 하는 근원적인 요인은 특히 최근의 경제적 어려움과 함께 후견주의라 할 수 있다. 에콰도르에서 후견주의는 정치체제 기능을 심각하게 제한하는데, 호의에 대한 대가의 교환으로서 정치엘리트에게 투표한다. 이것은 명확하게 부정적인 2개의 조건을 만들어 내고 이러한 조건으로 인해 최종적으로 부정적인 결과로 나타난다. 부정적 조건 중에서 첫째, 어떠한 형태로든 후견주의는 시민사회 형성을 어렵게 만드는데, 그러한 이유는 개인을 후견주의의 고객으로 만들기 때문이다. 둘째, 장기적 관점에서 후견주의는 정치형성을 방해하는데, 그러한 이유는 후견주의가 단기적이고 개인적인 요구에 우선적으로 대응하기 때문이다. 최종결과로서 후견주의의 부정적인 측면은 민주주의에 심각한 장애가 되는데, 특히 낮은 성과로 나타나기 때문이다. 이러한 측면에서 첫째, 시민의 안티 테제는

부까람(Abdalá Bucaram 1996-97)은 대중주의적이고 후견주의적인 담론으로 1996년에 대통령에 오를 수 있었다(Ponce 2005, 129).

고객이다. 정치적 환경에서 시민은 자신의 모든 삶에서 선택능력을 발전시키고 권리와 의무를 이행하는 자유로운 개인으로 이해된다. 반면, 고객은 그의 선택에 자유와 권리 없이 외부에서 주어지는 조건에 의한 비용-수익 계산에 따라 단기적 유용성을 추구하는 행위를 한다. 정치엘리트와 고객 관계 자체는 시민의 조건을 무효화하는데, 그러한 이유는 정치엘리트와 고객의 관계는 권리에 대한 책임을 받아들이는 개인과 공존할 수 없기 때문이다. 반대로 후견주의의 핵심적인 특징은 정치엘리트에게 이러한 권리를 양도하는 것으로, 이것이 특정한 경제적 재원을 확실히 한다거나 또는 특정한 사회단체에 대한 어떤 유혹이라고 하더라도, 이것은 개인의 권리를 정치엘리트에게 양도하는 것이 된다. 이 두 경우에 어떠한 경우라도 개인은 단체(국가 또는 사회)를 해체시키고 수동적인 입장을 갖게 한다. 게다가 후견주의는 제도적 측면에서 시민을 부정하게 된다. 호의에 대한 대가로서 교환은 한편으로, 개인적이고 단기적인 목적을 충족시키고 다른 한편으로, 고객을 통제하는 정치체제의 제도로 사용된다. 이러한 방식으로 후견주의는 참여와 적극적 주체로서 시민을 무효화할 뿐만 아니라, 대표를 통해 대신 통치하는 기능을 무효화하는 것이다. 최근에 나타난 경제위기는 에콰도르 정치에서 이러한 특징을 심화시키는 데 영향을 끼쳤다. 증가하는 빈곤과 기본적인 필요를 충족시키지 못하는 인구의 증가는 후견주의 활성화에 비호한 토양이 되었다. 또한 이것은 시민 공고화에 반하는 요인이 되었다. 이러한 모든 것은 후견주의의 두 번째 조건으로서 장기적 측면에서 정치를 어렵게 만든다. 사회적 요구를 위한 정치체제에 병행하는 메커니즘을 구축하고 호의에 대한 대가로서 투표의 교환관계를 형성할 때, 후견주의는 매우 특정한 개인들의 필요와 항상 단기적 요구에 대해서만 반응하게 된다. 고객들은 구조적 문제해결에 기여하지 못하고 정치엘리트들은 고객이 바라는 요구를 외면할 수 없다. 후견주의에 의한 단기적 전망은 정치제도까지 영향을 미친다. 이것은 특정한 단체와 특정한 상황에서 빠른 문제해결, 빠른 성과의 달성 등을 중시하게 된다. 이러한 방식으로 정치제도 자체는 정치 전반에 후견주의 논리를 강요하는 재생산자로 변모했다(Antonio 2000, 79-82). 이에 에콰도르 정치문화는 갈등과 배제를 특징으로 한다. 개인적 이해와 단기적 성과를 중시하는 정책의 포화상태는 합의를 위한 매력으로 작용하지 못하고 오히려 갈등으로 작용한다. 이러한 상태에서 각각의 행위자들은 정당이나 사회조직이라 하더라도, 개인적 이해와 단기적 성과를 추구할 때, 전체보다는 특정한 세력의 특정한 필요에 따르거나 최적화된 해결책과 조건을 강요한다. 이에 새롭게 제로섬 게임 논리가 나타나게 되고, 이에 따라 누군가가 승리하게 되면, 다른 누군가는 실패하게 된다. 정치에서 갈등이나 반대세력도 이러한 요소를 띠게 된다. 이러한 상황에서 정치체제뿐만 아니라, 사회에서도 이러한 후견주의 영향은 장기적 측면에서 정치적 실천과 정책형성에 방해요인이 되었다. 이것은 사회의 특정 이해를 넘어서는 정치를 추구해야 하는 일반적 이익형성을 위해 방해가 된다. 이에 정치체제 전체는 소수의 특정한 국민에게 관심을 갖게 되었고 단기적 성과를 추종하게 되었다. 이러한 현상의 결과는 정치체제와 민주적 체제의 침식으로 나타난다. 왜냐하면, 한편으로 순위순 성과물에 집착하게 되고, 다른 한편으로 순위순 성과물이 가능할 수 없는 반대조건이 형성되기 때문이다(Antonio 2000, 82-83).

부까람은 전국적인 수준에서 새로운 이슈가 부재한 가운데, 경제가 침체한 시기에 대통령에 취임하게 되었다. 국민은 기존 대통령에 실망한 상태에 있었고 1981년 의문의 비행기 사고로 사망한 하이메 롤도스 전대통령의 처남인 부까람은 하이메 롤도스를 추종하는 정당인 ‘에콰도르 롤도스당(Partido Roldosista Ecuatoriano)’의 지도자였다. 이때 부까람은 선거공약으로서 구체적인 정책은 부족했지만 빈곤층 타파와 부자를 비판하는 열정을 보여주었고, 부까람은 ‘한번에(Un Solo Toque)’라는 구호로 유권자에게 호소했다. 그러나 에콰도르 롤도스당과 부까람은 그 동안 정치적 성과를 보여주지 못해서 부까람에 대한 국민의 신뢰는 그리 높지 않았다(Ponce 2005, 113). 그러나 결국 1996년 7월 결선투표에서 54% 득표로 대통령에 당선되었다. 대통령 취임 이후 부까람 정권에 소신 있고 능력 있는 장관도 있었지만, 에너지, 노동, 산업, 무역, 주택, 관세 등의 고위관료들은 부까람과 가까운 가신 세력들이 불법적인 부를 형성할 수 있도록 도와주려는 의도를 보여주었다. 게다가 부까람 대통령의 취임식 및 일상생활에서 파격적인 행동방식과 부패로 인해 국민들로부터 신망을 잃기 시작했다.

대통령 취임 6개월 후에, 부까람에게 투표했던 국민들은 부까람 정부가 생활에 기본적인 수도, 전기, 가스, 전화 가격을 인상한 것에 대해 불만을 표출했다. 이러한 상황에서 원주민 운동, 정당, 시민사회, 종교 등 실제적으로 모든 시민은 부까람 정부를 불신했다. 왜냐하면 부까람 대통령 자신과 가신 세력의 권력남용, 모든 수준의 공공기관에 친인척을 임명하는 친족주의(Nepotismo) 등으로 국민의 신뢰가 급격히 하락했기 때문이다. 예를 들면, 부까람의 아들인 ‘하꼬비토(Jacobito)’를 관세청 고위직에 임명했고, 이어 하꼬비토의 개인적인 첫 번째 ‘백 만 달러 재산형성’을 기념하는 성대한 파티를 개최했다. 또한 국가재정이 바람처럼 사라졌는데, 1996년 12월 16일 만타(Manta) 지역에서 비행기 사고로 인한 재해로 피해자를 돕기 위한 성금이 제대로 사용되지 않았으며, 부까람은 정부 공개입찰 시 부당하게 수수료를 받은 것으로 밝혀졌다. 이에 일상적으로 시민사회운동의 불만은 다양한 형태

의 시위방식으로 표출되었다. 게다가 1997년 1월 29일 주에콰도르 미국대사인 알렉산더(Lesli Alexander)의 부까람 정부에 대한 의견표명은 정파를 초월하여 의회의 모든 지도자들로 하여금 부까람 탄핵으로 귀결시켰다.⁷⁾ 전통적으로 경쟁관계에 있는 정당들 간의 이러한 ‘협력’은 1997년 2월 11일 성과를 보여주었다. 그것은 헌법 제 100조에 의거해 부까람을 한정치산자로 규정하면서 의회에서 탄핵결의안이 통과되었다(Ponce 2005, 114-15).

이러한 부까람 퇴진에 주도적인 역할은 원주민 운동, 공공노조, 사회운동 협력체(Coordinador de Movimientos Sociales: CMS), 의회 등이 했다. 부까람 정부의 신자유주의 정책에 지지했던 기업부문도 다양한 이유로 부까람 정부와 사이가 멀어지면서 부까람 퇴진에 참여했다. 기업인의 부까람 정부에 대한 반대는 첫째, 특정한 부문의 기업은 전통적인 정부의 보호주의 정책 성향 때문에 완전한 자유화에 대해 우려하고 있었다. 둘째, 부까람 정권 가진 세력의 엄청난 부패와 사면은 기업인의 불신을 증가시켰다(Guerrero 2003, 217-19).

결론적으로 원주민 운동이 급속히 확대되는 과정에서 부까람 대통령의 친족주의와 부패는 시민사회운동을 촉발시켰다. 부까람은 비록 국민의 투표로 당선된 대통령이었지만, 시민사회의 기대에 부응하지 못하자 부까람 대통령에 반대하는 강력한 시민사회운동은 부까람을 강제로 해임시켰다. 이로써 부까람은 에콰도르 역사에서 시민사회운동에 의해 강제로 퇴진하는 첫 번째 대통령이 되었다.

V. 하밀 마우앗의 퇴진: 2000년

마우앗(Jamil Mahuad, 1998-2000)은 1998년 7월 결선투표에서 51% 득표로

7) 주 에콰도르 미대사인 알렉산더는 부까람 정부의 부패와 우려를 표명하면서 에콰도르에서 부까람이 대통령직에 있는 동안은 미국인 투자가 위험하다고 지적하면서 대통령 교체 필요성을 언급했다. 이것은 미국 대사의 표명으로는 일반적인 방식이 아니라, 그만큼 부까람 정부에 대한 우려와 걱정이 심각했음을 보여주는 것이다(Ponce 2005, 118).

승리해 대통령이 되었다. 마우아트 대통령은 제프리 삭스(Jefrey Sachs)와 아르헨티나 재무장관이었던 도밍고 까바요(Domingo Cavallo) 등의 조언과 워싱턴 컨센서스에 따라 1998년 IMF가 제안한 정책을 수용했다. 이에 빈곤층을 위한 가스, 전기, 디젤에 대한 정부 보조금을 중지하면서, 각종 서비스 가격이 인상되었으며, 달러화에 대한 에콰도르 수끄레의 평가절하도 나타났다. 또한 환율 자유화로 인해 임금이 삭감되거나 동결됨으로써 보다 심화된 경제 자유화가 진행되었다(Alfredo 2007, 173).

에콰도르에서 신자유주의의 체계적 도입과 경제의 탈규제는 금융권을 상당히 확대시켰고 다른 한편, 투기자본을 위한 제도도 생겨나게 되었다. 국내 경제와 금융권의 미약한 발전은 1997년 엘니뇨 현상으로 인한 수출농업의 황폐화, 석유가격의 갑작스런 하락, 외부충격(아시아, 러시아, 브라질, 콜롬비아 등에서 발생한 위기) 등으로 에콰도르 경제가 악화되면서 핫머니가 급속하게 에콰도르를 빠져나갔다. 이러한 상황에서 마우아티 대통령이 되었으나, 이미 금융권에서는 부정적 현상이 나타나고 있었는데, 1998년 후반에 한 은행(Banco de Préstamos y Filanbanco)의 파산을 시작으로 1999년 4월부터 여러 은행이(Banco de Progreso del Pacífico, La Previsora, Banco Popular) 파산했다. 금융권의 연쇄적 파산으로 정부가 개입하게 되었다. 예금주와 투자자를 보호한다는 명목으로 마우아트 정부는 중앙은행에 30억 달러를 투입하면서, 1999년 말 은행의 75%는 임시적으로 국유화되었다(Alfredo 2007, 176-79). 이러한 조치에도 경제가 악화되면서 마우아트 대통령은 2000년에 달러화를 전격 발표한다.

이처럼 1999년부터 사회불안은 위기의 심연을 보여주었다. 첫 번째 사건은 1999년 3월에 발생했다. 정부의 은행예금 동결과 연료가격 상승에 반대하는 시민사회운동이 상당히 증가했다. 이러한 상황은 1999년 7월에도 반복되었다. 그러나 7월 시민봉기에서는 원주민 조직이 처음으로 끼뜨를 점거했다. 끼뜨의 신도시와 구도시 중간에 위치한 공원에 원주민과 시민들은 집결했고 일주일 동안 의회와 정부청사를 포위했다. 이러한 상황에서 7월 16일

마우앗과 원주민 지도자는 연료가격 인하와 가격 동결을 일 년 동안 실시하겠다는 합의에 이르렀다. 그러나 9월에 이르러 원주민 조직과 대화는 깨졌고 이에 원주민과 도시민에 의한 시민사회운동의 시위가 증가했다. 1999년 12월에 정부는 모든 것을 상실한 것처럼 보였다. 1999년 몇 달 동안 기존 정치인도 마우앗의 퇴진을 요구했다. 원주민과 시민사회운동의 입장은 보다 적극적이 되었으나, 정부의 약체성은 심연으로 빠져들고 있었다. 이 과정에서 시민사회운동으로서 사회운동협력체(CMS)와 원주민 운동의 CONAIE는 중요한 역할을 했다(Guerrero 2003, 222). 1999년 금융위기는 고통을 겪는 원주민과 도시민의 시민봉기를 촉발시켰다. 이러한 시민봉기는 특히 사회적 마모와 빈곤에 의해 가장 많이 피해를 본 원주민에 의한 것이다. 다른 한편, 사회의 분절로 인해 부패와 사회불안이 증가하면서, 군부가 시민봉기에 참여하게 되었다(Echeverría 2006, 78).

2000년 1월 11일 원주민 조직에 의해 국민의회(Parlamento de los Pueblos)가 창설되었고, 그것은 22개 주에서 800여명의 대표로 구성되었다. 그리고 다양한 시민사회운동 조직도 참여했다. 국민의회는 새로운 정부가 들어서기 전까지 국민을 대표하는 임시적 대표단체라고 선언했다. 국민의회는 마우앗의 신자유주의 정책에 대한 항의로서 시민의 불복종 운동을 지속해 줄 것을 요구했다. CONAIE는 전국적 수준의 시민봉기를 주도했는데, 다른 지방 원주민 조직은 에콰도르의 중요한 ‘판아메리카(Pan-Americana)’ 도로를 차단하면서 끼포로 가는 길을 점거했다. 이러한 상황에서 1월 19일에 이르면 정부군이 시민사회운동을 통제할 수 없는 상황에 이른다. 결국 1월 21일 마우앗 대통령은 해임되었고 CONAIE 회장, 전 대법원장, 군부대표로 구성되는 “국가구출위원회(Junta de Salvación Nacional)”를 창설했으나, 며칠 후에 부통령인 노보아(Gustavo Noboa)에게 권력을 이양했다. 2000년 1월 21일 시민봉기는 정부정책을 변화시키지 못한 ‘혁명’이었지만 CONAIE는 원주민 운동의 승리로 인식했다(Lucero 2001, 64).

2000년 1월 21일 시민봉기 중에서 가장 놀라운 것 중의 하나는 원주민 운

동과 군부가 명백한 동맹을 취한 것으로서 라틴아메리카에서 볼 수 없었던 동맹이었다. 1990년대 에콰도르에서 원주민 운동은 주로 원주민 권리, 토지 회복, 다른 종족적 요구를 하는 것이었다. 그러나 1999년 3-7월 사이에 원주민 운동은 다양한 시민사회단체, 노동단체와 동맹을 시도했다. 이 시기에 원주민 운동과 시민사회운동의 협력은 경제위기에 따라 시민사회의 대부분이 경제위기에 노출되어 어려움을 겪고 있었기 때문이었다. 다양한 시민사회단체의 참여와 지지는 높았는데, 특히 7월의 시민봉기는 실질적으로 국가를 마비시켰다. 이러한 결과로 정부는 원주민 운동과 협상에 나서야만 했다. 그러나 정부와 이 협상은 원주민만을 위한 것이 아니라, 에콰도르 전체의 이해와 필요를 반영하는 것이었다. 2000년 시민봉기에서 원주민 운동은 마우아트 정부에 대해 강력하고 핵심적인 반대세력이었고, 경제위기 결과로 국가모델 변화를 요구할 수 있는 유일한 집단이었다. 이것은 군부가 유일하게 원주민과 동맹을 유용한 것으로 평가한 사회집단이었기 때문이었다(Walsh 2001, 183).

중남미에서 군부와 시민사회운동이 정치투쟁을 같이하는 것은 흔한 일이 아니다. 게다가 CONAIE와 군부는 폭넓은 사회적 지지를 받고 있었다(Lucero 2001, 65). 이처럼 원주민과 군부가 마우아트 정권에 반대한 이유가 있는데, CONAIE는 마우아트의 달러화와 민영화 정책은 유연하고 값싼 노동에 기초하여 1차 농산물에 의존하는 경제를 지지함에 따라 원주민 착취 증가로 인해 부정적 영향을 미칠 것으로 판단했기 때문이다. 군부는 자유화와 민영화에 따른 경제위기는 국방예산을 축소시키고 페루와 평화협정은 군대의 존재의의를 축소시킬 것으로 판단했기 때문이다. 이러한 군부의 반감은 마우아트 퇴진에 작용했다(Lucero 2001, 65).

마우아트 정권 시기에는 민주적 경쟁이 아니라 이익집단의 압력에 따라 정부의 정책이 나왔다. 특히 은행부문의 이익과 요구를 사회의 다른 부문에 강요했다. 이것은 은행잔고 동결, 이자율 상승, 통화정책, 수끄레 평가절하 등을 통해 금융권의 피해를 모든 에콰도르 국민에게 전가시켰다. 이러한 과정은 모든 국민에게 엄청난 피해를 주는 것이었다. 이것은 정부의 정당성 하락

특히 대통령으로서 언급한 말을 자주 취소하면서 신뢰에 손상을 입기 시작했다. 2005년 1월 1일 오늘(Hoy)이라는 에콰도르 일간지 보도에는 구띠에레스가 1년 반 동안 중앙정부 산하기관에 직접적으로 영향을 미치면서 적어도 50회 이상의 부패행위가 있었음을 밝혀냈다. 게다가 콜롬비아 게릴라와 마약 스캔들도 발생했다(Pazmiño 2005, 35).

정당성이 하락하는 과정에서 2004년 11월 한 때 부까람의 부관이었던 구띠에레스는 입법부 의원에게 뇌물을 주고 망명을 떠났던 전대통령인 부까람의 귀환을 약속함으로 인해 의회에서 탄핵투표가 실시되었고 가까스로 위기를 모면했다. 이후 2004년 12월 의회의 지지로 구띠에레스 정부는 대법원 판사 31명 중에서 29명을 해임하고, 새로운 대법원 판사명단을 의회에 제출했다. 결국 이들은 새로운 대법원 판사로 임명되어 기존의 대법원 판사를 대체했다. 이것은 헌법규정을 위반한 위헌성 소지가 있었다. 처음에는 사법노조와 관련 조직 몇 개를 제외하고는 큰 소동이 일어나지 않았다. 그러나 인권보호 단체와 시민조직이 의회에서 발생한 위헌성을 고발하면서 강력한 시민봉기가 시작되었고 위헌적으로 대법원 판사가 된 이들의 해임을 요구했다(Echeverría 2006, 107). 민주주의 근간인 정치질서 문란이라는 측면에서 구띠에레스 정부에 반발하는 중산층의 시위가 발생했다. 시간이 경과하면서 구띠에레스 정부에 대한 사회 여러 분야의 반발은 하나의 시민사회운동으로 수렴되는 경향을 보여주었다. 이것은 정치계급 전체의 비 제도성에 대한 항의로서 법치국가라는 측면에서 적법한 절차를 지킬 것을 요구하는 시민사회운동이었다(Echeverría 2006, 108).

2005년 4월 11일 끼또 의회는 구띠에레스 정권을 비판하는 가두시위를 제안했다. 그날 저녁 의회의 가두시위 제안이 실패로 인식되었을 때, 자발적인 시민사회운동이 출현했다. 시민사회운동은 대안적 통신매체를 통해 정치인 집단, 정치 엘리트에 대해 비판했다. 시민사회운동에 의한 동원은 상당했고, 시위는 끼또에서 여러 번 진행되었으며, 이들의 요구는 반권위주의와 민주주의였다. 구띠에레스는 시민사회운동을 “도망자들(Forajidos)”의 운동으로

규정했다(Echeverría 2006, 108-09).

2005년 4월 14일부터 끼또에서 매일 밤마다 시민사회운동은 구띠에레스 퇴진을 직접적으로 요구했다. 이때 시위자들은 다양한 연령대의 도시민이 주도적이었다. 4월 15일 구띠에레스는 비상사태를 선포하면서 시민권을 제한했다. 비상사태 선포에도 불구하고 시민의 시위는 계속되었다. 4월 15일 끼또 시위에서 구호는 “모든 정치인은 가라(Que se vayan todos)”였다. 이때 시위자들의 요구는 구띠에레스 해임을 포함하여, 제헌의회 소집과 신헌법이었다(De la Torre 2009, 339). 다음날에도 저녁시위는 계속해서 증가했다. 18일 과야킬에서도 시위를 시작했고 몇몇 대중매체도 “구띠에레스는 떠나라(Lucio Fuera)”라는 시민사회운동의 구호를 그대로 방영했다. 19일 저녁 경찰진압으로 2명의 사망자와 여러 명의 부상자가 발생하면서 시민봉기는 격양되었다. 이에 구띠에레스는 헬리콥터를 타고 피신했다(Alfredo 2007, 169-171). 2005년 4월 20일 의회는 구띠에레스를 대통령 직에서 해임했다. 이로써 2004년 11월부터 시작된 정치불안의 한 시기가 종결되었다. 구띠에레스는 최근 10년 이내에 임기를 끝내지 못하고 해임된 3번째 대통령이 되었다. 부까람 탄핵뿐만 아니라, 마우앗을 퇴진시킨 군부 참여도 시민사회운동에서 유래했고, 구띠에레스 퇴진도 시민사회운동 때문이었다(Pachano 2005, 40-41).

VII. 결 론

1979년 민주화 이후에 1990년을 기점으로 원주민 운동은 에콰도르 민주주의에 영향을 끼쳤다. 1990, 1992, 1994, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003년에 시민사회운동으로서 원주민 봉기로 원주민은 에콰도르 민주주의에 중요한 정치주체로 등장했다. 1996년 원주민 운동의 정치 단체인 파차꾸티가 창설되기도 했다. 1997, 2000, 2005년에 시민사회운동은 시민봉기를 통해 3명의 대통령을 강제로 퇴진시켰다. 이러한 과정에서 시민사회운동은 여론형성을 통해 3명의 대통령 해임 시에 의회에 정당성을 부여하면서 국가에 영향력을 행사

〈표 VII-1〉 라틴아메리카 의회의 유효 정당수(NEP)

| 국가 | 브라질 | 에콰도르 | 칠레 | 베네수엘라 | 볼리비아 | 페루 | 우루과이 | 콜롬비아 | 멕시코 |
|-----------|-----|------|-----|-------|------|-----|------|------|-----|
| 1990년대 초반 | 8.5 | 6.6 | 5.1 | 3.7 | 4.1 | 4.3 | 3.3 | 2.2 | 2.2 |
| 1990년대 | 7.3 | 5.3 | 5.1 | 4.9 | 4.4 | 3.3 | 3.2 | 2.9 | 2.4 |

자료: Tanaka 2003, 65.

했다. 이에 시민사회운동은 보다 참여적이고 시민사회의 기대를 적극 반영하는 민주주의가 필요함을 보여주었다. 이처럼 1990·2000년대 에콰도르 사회에 시민봉기가 발생한 것은 시민사회의 기대가 반영되는 정치대표, 즉 정당체제가 제대로 작동하지 않았기 때문이었다.

에콰도르 정당체제의 특징은 첫째, 파편화된 다당제라는 것이다. 에콰도르 정당의 파편화는 통치불능성(Ingobernabilidad)의 문제를 발생시켰고, 같은 정당 내에서 분열과 정당과 대통령 사이에도 분열을 일으켰다(Tanaka 2003, 64). 또한 1979년 민주화 이후 에콰도르 대통령 1차 선거에서 승리한 대통령이 한번도 없었는데, 이것은 정당의 파편화 때문이었다(De la Torre 2009, 339).

둘째, 에콰도르에서 정당은 전국을 대표하는 전국정당이라기 보다는 특정한 지역을 대표하는 지역정당 성격이 강하다. 기독교사회당(Partido Social Cristiano)과 에콰도르 롤도스당(Partido Roldosista Ecuatoriana)은 과야quil을 중심으로 해안지역을 대표하는 정당이다. 반면, 진보민주당(Partido Izquierda Democrática)과 민중민주당(Partido Democracia Popular)은 끼또를 중심으로 내륙지역을 대표하는 정당이다. 따라서 에콰도르 정당체제는 지역수준에서는 시민 요구를 효과적으로 조직할 수 있으나 전국수준에서 시민 요구는 적절히 조직할 수 없다(Freidenberg 2001, 16). 셋째, 지방선거는 아직도 정당체제의 전통적인 메카니즘이 유지되고 있다. 넷째, 의회구성 자체가 지역이해를 대변하기 때문에 국가적 이해가 경시된다. 다섯째, 특정지역을 대표하는 대통령에 따라 행정의 정치적 배분이 특정지역(해안, 내륙)에 과도하게 배치된다(Verdesoto 2005, 67-68).

에콰도르의 민주화가 시작된 1979년 이후 시민의 정치적 참여가 확대되었

다. 그러나 1981년 경제위기로 인해 1982년부터 신자유주의를 도입하게 되었고, 1992년에는 신자유주의를 가속화하게 되었다. 그리고 1999년에 금융위기가 발생하면서 2000년에 달러화를 선언하게 되었다. 즉 1982년의 신자유주의 도입과 1992년 신자유주의의 가속화는 1999년에 에콰도르 역사상 최악의 경제위기인 금융위기로 나타났다. 이 과정에서 빈곤이 확대되면서 가장 어려움을 겪는 원주민이 강력한 시민사회운동의 주체로 등장했다. 이후 에너지, 전기, 전화 부문 등 비교적 안정된 공공노조도 시민사회운동에 참여하게 되었다. 2005년 구피에레스 퇴진 시에는 끼또와 과야킬을 중심으로 하는 도시민과 중산층도 시민사회운동에 적극적으로 참여했다.

이후 2006년에 원주민 운동과 시민사회운동의 지지로 꼬레아(Rafael Correa, 2007-2011)가 대통령에 당선되었다. 그러나 이후에 꼬레아는 원주민 운동과 시민사회운동과도 거리를 두게 되었다. 꼬레아가 원주민 운동과 멀어지게 된 것은 첫째, 당시 정치체제와 정당에 대한 불신이 모든 형태의 정치조직에게 확대되면서, 이러한 경향에 원주민 운동도 포함되어 있었다. 둘째, 원주민 운동은 국가와 정치에 대한 조합주의적 인식이 두드러졌다. 조직이 아닌 개인으로서 정치에 참여하는 시민은 국가에 대한 장기적이고 보편적인 관점을 보유해야 한다고 꼬레아는 인식했기 때문에, 꼬레아는 실제로 있어서는 장기적이고 보편적인 관점을 보장하는 중산층의 기술관료와 지식인을 선호했다. 꼬레아가 시민사회운동과 거리가 멀어진 것은 자원개발과 관련하여 의견이 서로 달랐기 때문이다(Ospina 2009, 203-09).

에콰도르에서 원주민 운동은 1990-2000년 사이에 커다란 영향력을 보여주었지만 2005년 구피에레스 퇴진과 2006년 미국과 FTA 통과 과정에서 영향력이 약화되었음을 보여주었다. 시민사회운동은 2005년 구피에레스 퇴진, 2006년 꼬레아 대선 당선, 2008년 신헌법 통과에서 영향력을 보여주었다. 특히 1998년 헌법은 신자유주의적 정치에 정당성을 부여했지만, 2008년 헌법은 경제에서 국가가 보다 권위를 갖게 되었고 원주민의 다종족 국가 요구도 수용했다. 1979년 이후 에콰도르 민주주의에서 1997, 2000, 2005년 선거로 당선된

대통령이라 할지라도 시민사회의 기대를 경시하였을 때, 시민사회운동은 의회가 대통령을 임기전이라도 해임시키도록 여론형성을 통해 강력한 영향력을 발휘했다. 그리고 1998년과 2008년 신헌법을 통해 시민사회의 기대를 상당히 반영시켰다. 그러나 현재 시민사회운동은 리더십이 부재한 상태에 있다.

결론적으로 에콰도르 민주주의는 구조적, 제도적 관점에서 특히 1997, 2000, 2005년에 국가의 기능이 제대로 작동하지 않았다는 측면에서 민주주의 위기를 논하고 있지만, 시민사회 특히 시민사회운동은 1997, 1998, 2000, 2005, 2006, 2008년 등을 통해 시민사회의 기대를 국가에 반영시킬 수 있었다는 측면에서 에콰도르 민주주의는 혼란에도 불구하고 진전하고 있다고 할 수 있다(Ortiz 2011). 에콰도르 학자인 오스피나(Pablo Ospina)도 1995-2007년 동안 에콰도르 민주주의의 구조적 측면에서 통치성의 문제를 보여주었지만, 다른 한편 20세기 후반에 정치적 폭력부재, 정치의 유연성과 안정성, 2008년 헌법에서 민주주의의 일정한 성과를 성취했다고 분석했다(Ospina 2009). 다른 말로 표현하자면, 1979년 민주화 이후에 에콰도르 민주주의는 1998, 2008년 신헌법을 통해 500년 동안 사회전반에서 배제되었던 소수 자들의 권리를 보장했다는 측면에서 의미가 있다. 마지막으로 원주민 운동과 시민사회운동과의 관계에서 서구의 시민사회는 원주민 요소를 고려치 않아도 되었지만, 라틴아메리카에서는 원주민 운동과 시민사회운동과의 관계를 고려해야 한다. 원주민 운동의 주체는 사회적 소수자이고 시민사회운동의 주체는 개인주의적 시민이라는 측면에서 서로 다르지만, 공히 운동영역이 사적 영역이 아니라 공적 영역이라는 공통점이 있다. 그러나 시민사회운동과 원주민 운동과의 관계를 깊이 있게 다루지 못한 것은 본 연구의 한계라 할 수 있다.

참고문헌

- 김달관(2006), 「베네수엘라 부패의 확산: 역사적 요인을 중심으로」, 라틴아메리카연구, Vol. 19, No. 4, pp. 87-118.

- 김달관(2010), 「에콰도르 원주민 운동의 등장배경과 변천과정: 국민국가형성부터 현재까지」, *이베로아메리카연구*, Vol. 21, No. 2, pp. 25-55.
- 김은중(2009), 「유럽중심적 근대성을 넘어서: 권력의 식민성과 경제사유」, *이베로아메리카*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-38.
- 김은중(2010), 「트랜스모더니티 혹은 반헤게모니 생태학: 비판이론의 탈식민적 전환을 중심으로」, *이베로아메리카연구*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-32.
- 김은중(2010), 「정치적 민주화 이후 라틴아메리카 인권정치와 대안사회운동」, *라틴아메리카연구*, Vol. 23, No. 1, pp. 97-131.
- 신광영(1995), 「시민사회 개념과 시민사회형성」, 유팔무/김호기 공편, 『시민사회와 시민운동』, 한울, pp. 80-123.
- Aguilar, Felipe *et al.*(1991), *Ecuador Contemporáneo*, México: UNAM.
- Alfredo Llerena, José(2007), *Los Turnos de la Democracia*, Quito: OROGENIA.
- Andrade, Pablo(2009), *Democracia y Cambio Político en el Ecuador*, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Antonio, Marco(2000), *Democracia, Pobreza y Exclusión Social en el Ecuador*, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD).
- Ayala, Enrique(2008), *Manuel de Historia del Ecuador II: Epoca Republicana*, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Barrera, Augusto(2001), *Acción Colectiva y Crisis Política: El Movimiento Indígena Ecuatoriano en el Década de los Noventa*, Ecuador: ABYA YALA.
- Barrera, Augusto *et al.*(2004), *Entre la Utopía y el Desencanto, Pachakutik en el Gobierno de Gutiérrez*, Quito: Planeta.
- Bobbio, Norberto *et al.*(1998), *Diccionario de Política*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Buscaglia, Edgardo *et al.*(2000), *Estado sobre la Correlación entre la Existencia de Justicia y la Consolidación de la Democracia en Ecuador*, Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Bustamente, Fernando(1988), “Fuerzas Armadas en Ecuador: Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?” En *CORDES, Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, Quito: CORDES, pp. 131-160.
- Carothers, Thomas(2002), “The end of the transition paradigm,” *Journal of*

- Democracy*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-21.
- Chaves, Mario(2000), *Veinte Años de Democracia*, Ecuador: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Ciudadanos Por la Democracia(N.D.), *Democracia Sí, Dictadura No*, Quito: Ciudadanos Por la Democracia.
- Conaghan, Catherine and Carlos de la Torre(2008), "The permanent campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's plebiscitary presidency," *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 13, No. 3, pp. 267-284.
- Corkill, David(1985), "Democratic Politics in Ecuador, 1979-1984," *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 4, No. 2, pp. 63-74.
- De la Torre, Carlos and Catherine Conaghan(2009), "The Hybrid Campaign: Tradition and Modernity in Ecuador's 2006 Presidential Election," *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 14, No. 3, pp. 335-352.
- De Lara, Felipe Burbano(2003), *Antología, Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, Quito: FLACSO.
- Echeverría, Julio(2006), *El Desafío Constitucional: Crisis Institucional y Proceso Político en el Ecuador*, Quito: Ediciones ABYA-YALA y ILDISFES (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales).
- Echeverría, Julio(1997), *La Democracia Bloqueada, Teoría y Crisis del Sistema Político Ecuatoriano*, Quito: Letras.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez(2001), *Los Dueños del Poder: Los Partidos Políticos en Ecuador(1978-2000)*, Quito: FLACSO.
- Gallino, Luciano(1995), *Diccionario de Sociología*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Guerrero Casar, Fernando y Pablo Ospina Peralta(2003), *El Poder de la Comunidad, Ajuste Estructural y Movimiento Indígena en los Andes Ecuatorianos*, Florencia Engel, Buenos Aires: CLACSO.
- Gutiérrez, Lucio(2005), *El Golpe: Los Rostros de la Conspiración*, Guayaquil, Ecuador: Odino.
- Gutiérrez S., Francisco(2004), "Democracia, Economía y Conflicto en el Ecuador," *Análisis Político*, No. 50, pp. 73-85.
- Hershberg, Eric and Fred Rosen(2006), *Latin Amercia after Neoliberalism. Turning the Tide in the 21st Century?*, 김중돈/강혜정 옮김(2008), 『신자

- 유주의 이후의 라틴아메리카: 21세기에 대세를 전환하다』, 모티브북.
- Hidalgo, Juan(2006), “Cosmovisión y Participación Política de los Indígenas en el Ecuador,” En Amalia Inés Geraiges de Lemos *et al.*, *América Latina: cidade, campo e turismo*, San Pablo: CLACSO, pp. 263-279.
- Lucero, Jose Antonio(2001), “Crisis and Contention in Ecuador,” *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 2, pp. 59-73.
- Mancero, Alfredo(1998), *Ingobernabilidad y Transición de la Democracia Ecuatoriana*, Ecuador: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- Massal, Julie(2006), “El Papel de los Movimientos Sociales en la Consolidación Democrática: Reflexiones alrededor del Caso Ecuatoriano en Perspective Comparada,” *Colombia Internacional*, No. 063, pp. 108-127.
- Massal, Julie y Marcelo Bonilla(2000), *Los Movimientos Sociales en las Democracias Andinas*, Quito: FLACSO.
- Menéndez-Carrión, Amparo *et al.*(1991), *Ecuador: la Democracia Esquiva*, Ecuador: ILDIS.
- Montúfar, César(2001), “Crisis, Inquietud y el Espectro Predatorio del Estado Ecuatoriano: Interpretación Política de la Coyuntura 1998-2000,” *Revista de Ciencias Sociales*, No. 10, pp. 8-17.
- North, Liisa(2006), “Militares y Estado en Ecuador: Construcción Militar y Desmantelamiento Civil?” *Revista de Ciencias Sociales*, No. 26, pp. 85-95.
- Núñez, Jorge(1992), “La Democracia en Ecuador: Actualidad y Perspectivas,” en Pablo González Casanova(coord.), *La Democracia en América Latina: Actualidad y Perspectivas*, Madrid: Editorial Complutense, pp. 253-285.
- Ortiz, Pablo(2011), 에콰도르 끼또 현지 인터뷰(1시간 10분), 2011년 1월 31 일. [Universidad Andiana Simón Bolívar에서 사회학 박사취득, 현재 에콰도르 소장학자]
- Ospina, Pablo(2009), “Historia de un Desencuentro: Rafael Correa y los Movimientos Sociales en el Ecuador(2007-2008),” En Raphael Hoetmer(Coord.), *Repensar la Política desde América Latina*, Lima: Programa Democracia y Transformación Global, pp. 195-218.
- Pachano, Simón(2005), “Ecuador: Cuando la Inestabilidad Se Vuelve Estable,”

- Revista de Ciencias Sociales*, No. 23, pp. 37-44.
- Pazmiño, Catalina(2005), “La Frágil Legitimidad del Principe Democrático,” *Revista de Ciencias Sociales*, No. 23, pp. 27-36.
- Ponce Leiva, Javier(2005), *Las Relaciones Ecuadores-Estados Unidos en 25 Años de Democracia (1979-2004)*, Quito: ABYA YALA.
- Saad, Pedro *et al.*(2005), *25 Años de Democracia en Ecuador*, Quito: Editorial El Conejo.
- Sanchez, Francisco(2008), *Democracia no Lograda o Democracia Malograda?: Un Análisis del Sistema Político del Ecuador: 1979-2002*, Quito: FLACSO.
- Sanchez-Parga, José(2009), “La Democracia Caudillista en el Ecuador,” *Araucaria*, Vol. 11, No. 22, pp. 186-214.
- Sanchez-Parga, José(2007), *El Movimiento Indígena Ecuatoriano: La Larga Ruta de la Comunidad al Partido*, Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Tanaka, Martín(2003), *La Situación de la Democracia en Bolivia, Chile y Ecuador*, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Verdesoto, Luis(2005), *Instituciones y Gobernabilidad en el Ecuador*, Ecuador: ABYA YALA.
- Verdesoto, Luis(2007), “El Nacimiento de una Nueva Clase Político en el Ecuador,” *Revista de Ciencias Sociales*, No. 028, pp. 13-21.
- Walsh, Catherine E.(2001), “The Ecuadorian Political Irruption: uprisings, coups, rebellions and democracy,” *Nepantla: Views from South*, Vol. 2, Iss. 1, pp. 173-205.
- Zamosc, León(2007), “The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador,” *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, No. 3, pp. 1-34.

김 달 관

서울시 관악구 관악로 599 서울대학교 라틴아메리카연구소
mundokdk@hanmail.net

논문투고일: 2011년 3월 10일
심사완료일: 2011년 4월 15일
게재확정일: 2011년 4월 25일